

# Competitividade portuguesa na economia global<sup>1</sup>

Jorge Braga de Macedo<sup>2</sup>

## Resumo

Promover a “autodescoberta” dos portugueses - levá-los a exportar mais e melhor - exige cooperação inter temporal e implica tanto avançar na agenda comunitária de Lisboa quanto enquadrar a lusofonia na parceria global para o desenvolvimento. Este argumento desenvolve-se em três secções, que são outros tantos requisitos para o sucesso da aposta na globalização: diferencialidade, complementaridade, convergência.

## 1. Introdução: Globalização é oportunidade

É a primeira vez que participo nestas *Semanas* e estou naturalmente comovido com isso. O meu quase homónimo e amigo reitor explicou-me há pouco a genealogia destas *Semanas* e o papel que nelas teve o pai do meu querido amigo Manuel Porto. Sem conhecer ainda a ilustre genealogia, eu já tinha preparado uma apresentação bastante ambiciosa! Ela é interdisciplinar. Em vez de encarar a competitividade em termos exclusivamente económicos para responder à questão de como vamos viver nos próximos anos e décadas, faz apelo à história e à cultura. Este apelo à cultura é talvez dos poucos pontos em que estarei de acordo com a Doutora Manuela Silva, como, valendo-me da nossa amizade e vizinhança, lhe disse no intervalo.

Acabo de chegar de Bruxelas onde fui comentar um relatório do Banco Mundial sobre a Turquia, o me sugeriu comparações da produtividade industrial que reforçam a conclusão de que é urgente “redescobrir Portugal”. Esta conclusão permite-me aliás pegar naquilo que o Dr. Silva Lopes acaba de dizer sobre os novos jogadores na economia global para introduzir o tema deste painel. Os chamados BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China) são vistos como uma ameaça para um país como o nosso mas devem antes ser vistos como uma oportunidade.

Quem responde, e como? Na economia global, o princípio da proximidade, que dita a escala do bom governo, tanto aconselha a descentralização de certas funções para os municípios como sugere a centralização de outras funções para grandes regiões. A

<sup>1</sup> Este escrito é dedicado à memória de Bill Branson, colega distinto e amigo querido, que morreu em 15 de Agosto de 2006 em Princeton, N.J. Embora tenhamos colaborado na OCDE há poucos anos, o nosso último trabalho conjunto (citado abaixo na nota 24) apareceu primeiro nos **Nova Economics Working Papers** e nos **NBER Working Papers**. Continuará a ser uma fonte de inspiração profissional e pessoal. Versões anteriores foram apresentadas nas *Semanas Sociais de Braga* sobre “Uma sociedade criadora de emprego” em 10 de Março de 2006, painel “A Concorrência dos Países menos desenvolvidos” e no ISEG em 22 de Fevereiro, painel “A Globalização, a Economia Europeia e a Economia Portuguesa”. Ambas se baseiam em *Por onde vai a diferencialidade portuguesa?*, **Negócios Estrangeiros**, nº9, Março, pp. 38-53. Agradeço os comentários dos participantes e a colaboração do Dr. Bernardino Silva na preparação do texto, que mantém largamente a oralidade. Na revisão usei ainda *Diferencialidade revisitada: a propósito dos lançamentos da 2ª edição revista e ilustrada de História Diplomática Portuguesa*, a sair em **Negócios Estrangeiros**, o prefácio para a 2a edição de **História Diplomática Portuguesa Constantes e Linhas de Força**, 1987 de Jorge Borges de Macedo, Lisboa, Tribuna da História, 2006, *Liberdade financeira e cooperação inter temporal*, **Cadernos de Economia** nº 74, 2006, pp. 80-89 e *Regresso ao contributo português para a convergência europeia*, a sair em **Análise Social**. Acrescentei ainda referências bibliográficas (do autor salvo indicação em contrário) e quadros e gráficos actualizados.

<sup>2</sup> Professor catedrático da FEUNL e presidente do IICT.

construção europeia mostra que esta oscilação não é fácil de acompanhar. E também não foi fácil determinar as competências nacionais e municipais dos Estados europeus, quaisquer que sejam as liberdades e pertenças dos respectivos cidadãos. A este respeito, podia lembrar-se que a problemática do equilíbrio peninsular obrigou Portugal a acertar naquela oscilação, sob pena de perder a independência política. O que até aconteceu, mas por pouco tempo.

Ontem como hoje, o desempenho económico depende da interacção entre a governação nacional e europeia e a economia global: quando a interacção é positiva, a economia atrai activos e criativos de todo o mundo. Para pequenas economias abertas, a interacção positiva vem de fora para dentro: andar a contra-ciclo é fútil ou fatal. É fútil se a economia pretende crescer mais do que os mercados para onde exporta, porque logo irá esgotar a sua capacidade instalada e deverá importar. É fatal se não aproveita o dinamismo dos mercados exportadores por causa de políticas de ajustamento domésticas. Pode dizer-se que o contra-ciclo se paga caro, quer quando os mercados estão em expansão, quer quando estão em depressão.

Mas o nosso contra-ciclo é inevitável porquanto resulta da tendência para gastar mais do que o que se produz, reprimindo tradições seculares de poupança: o contra-ciclo é uma característica da nossa constituição fiscal.

Na resposta à oportunidade dos BRICs radica então a abordagem da diferencialidade, que encontrei na obra do meu próprio pai (secção 2). A secção 3, mais técnica, identifica políticas complementares capazes de preservar as liberdades futuras dos portugueses, ao passo que a secção 4 revela a gravidade da divergência económica e da baixa eficiência do trabalho na indústria. Ainda assim, da conclusão ressalta esperança na autodescoberta como chave do desenvolvimento económico português.

## 2. A diferencialidade portuguesa

### 2.1. Definição

A diferencialidade portuguesa tem dois esteios, dois alicerces. Um é a pertença ao euro, uma zona de estabilidade financeira, o outro é a lusofonia, mas não qualquer lusofonia. Não uma lusofonia virada para o passado mas uma lusofonia global, isto é uma maneira de países que partilham uma mesma cultura olharem para os problemas globais, nomeadamente os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio a que outros oradores já fizeram alusão.

A interrogação “por onde vai a diferencialidade portuguesa?” - que deu origem a este texto - adaptava o título de um livro de Francisco Pereira de Moura sobre economia portuguesa que teve uma série de re-edições desde 1969<sup>3</sup>. Permito-me evocar a amizade entre o autor e meu pai, cujo livro sobre história diplomática portuguesa resultou em parte de aulas dadas por essa altura no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras (actual ISEG)<sup>4</sup>. Ora a contribuição do historiador, evocar o passado e ajudar a descobrir o futuro, foi decisiva para responder à interrogação, ao demonstrar que o sentido das opções internas de Portugal só se torna “perceptível e diferenciado no delineamento de uma política externa”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> **Por onde vai a economia portuguesa?**, Lisboa: Dom Quixote, 1969: “Estamos perante um padrão, ou política de desenvolvimento, que teve êxito durante certo tempo mas que, alteradas as condições básicas de enquadramento, se “esgotou” mais rapidamente do que se poderia esperar”.

<sup>4</sup> O programa do curso da Universidade Católica Portuguesa chegava até 1968, como se diz no prefácio da 1ª edição, **História Diplomática**, op. cit, p. 31, mas o 1º e único volume publicado só chega até ao Congresso de Viena em 1815. **Jorge Borges de Macedo: Saber Continuar**, Instituto Diplomático, 2005, p. 244 e nota 24.

<sup>5</sup> *Por onde vai*, op. cit. , p. 39, citando uma expressão feliz da Profª Maria do Rosário Themudo Barata no prefácio ao **Catálogo do Legado Bibliográfico Professor Doutor Jorge Borges de Macedo**, Lisboa:

Para compreender, por exemplo, que a competitividade criadora de emprego assenta na diferencialidade, entenda-se que a competitividade está longe ser um conceito económico ou economicista e que a diferencialidade determina a competitividade da economia encarada numa óptica de política, podendo chamar-se “competitividade +”<sup>6</sup>.

A falta de competitividade dos nossos bens e serviços é apontada como uma razão do baixo crescimento: na secção 4 analisamos essa explicação, que é apenas parcial, na medida em que privilegia a composição da despesa agregada, ignorando o seu nível e a consequente pressão nos impostos futuros.

Interessa agora apontar que a solução passa por reconhecer que, para as pequenas economias abertas, a competitividade assenta na diferencialidade, tal como a definiu Jorge Borges de Macedo:

“A defesa e a demonstração das potencialidades das pequenas nações é um projecto em que Portugal pode admiravelmente participar. A nossa cultura, a nossa gente sente-se realizada nessa busca da diferencialidade pelo particular na sua teorização”<sup>7</sup>:

Este texto, escrito em 1978, abrange certamente os emigrantes, portadores dos valores com que nasceram e cresceram, e faz apelo à capacidade individual que têm de se adaptar a situações diferentes, de se auto-descobrir.

Muitas vezes os técnicos (e vários de elevadíssimo coturno já falaram aqui hoje), desprezam a política. Ora ela é uma dimensão fundadora do homem português e um segundo trabalho, de 1994, não tem medo de referir esse aspecto.

“O quadro político é realmente um factor essencial dentro da dimensão do homem português. É a escala característica, fundamental, que preside à defesa da diferencialidade”<sup>8</sup>.

Noutro trabalho de 1994, praticamente inédito até 2005, sobre o período contemporâneo, ou seja o último quartel do século XX, aplica-se a noção de diferencialidade à Europa, na linha daquilo que o senhor Delors disse esta manhã: criarmos uma comunalidade de valores, interpretados estes cada qual de maneira diferencial. Só um conceito de integração respeitador da diferencialidade nacional é verdadeiramente europeu, até porque “ser europeu fora da Europa não dá unidade ao europeu”. Assim, os países dentro da Europa devem-se empenhar num:

“projecto comum, com um padrão de desenvolvimento não só próprio como global que sem enfraquecer, sustente a diferencialidade política, intrínseca à Europa e fortaleça esta última”<sup>9</sup>.

Cada país só pode ser competitivo se for diferente. Como é que Portugal pode ser diferente, os portugueses devem ter a capacidade de cooperar entre si. Mais. Os portugueses, individualmente, e através dos seus representantes eleitos e das representações, também, sociais, dos empresários e dos trabalhadores da sociedade civil, devem ser capazes de cooperar entre si com um horizonte mais longo do que tem sido o caso ultimamente.

Os portugueses têm de ser capazes de, por um lado, viver na Europa e no euro que é uma espécie de garantia, uma rede de segurança contra as crises cambiais<sup>10</sup>. Por outro

---

Centro de Estudos de História da Universidade de Lisboa, Tomo I, 2005 reproduzido em DVD anexo a **Saber Continuar**, op. cit.

<sup>6</sup> *Diferencialidade*, op. cit. na nota 2 acima.

<sup>7</sup> *As condições da esperança*, p. 44, citado em **Saber Continuar**, op. cit. p. 233, *Por onde vai*, op. cit. , p. 38, nota (\*\*\*) e *Diferencialidade*, op. cit..

<sup>8</sup> *Política, nacionalidade e conquista da cultura*, p. 122, citado em **Saber Continuar**, op. cit. p. 241 e *Por onde vai*, loc. cit. e *Diferencialidade*, op. cit.

<sup>9</sup> **Saber Continuar**, op. cit. p. 64, *Por onde vai* loc. cit. e *Diferencialidade*, op. cit.

lado, devem ser capazes de se abrir à cultura lusófona em toda a parte do mundo, e muito em particular nos países em desenvolvimento. Por outras palavras, a diferencialidade exige uma política económica externa que a aproveite, dando-lhe raízes sociais internas<sup>11</sup>.

No que estou a dizer não há nada de divisivo, já foram aqui citadas as recentes eleições para a Presidência da República, pois não viram nenhum dos candidatos, e sabe Deus se eram diferentes, criticar a lusofonia. A questão é antes de saber se a própria política externa tem credibilidade. Ou seja, o que é que se faz, concretamente, em termos de política económica externa portuguesa? A resposta é: muito pouco. O argumento da diferencialidade é que tal desprezo pela política externa tem implicações negativas na política interna.

Por outras palavras, um país como o nosso, com uma cultura muito arreigada e uma capacidade de mudar que depende da estabilidade interna, tem resistido muito à mudança nos últimos trinta anos. Então só vai conseguir mudar internamente se também tiver uma política externa que aproveite as suas potencialidades. Senão é melhor resistir, como aconteceu em 1974-75.

Outro aspecto, o crescimento económico não é apenas da responsabilidade dos agentes económicos, porque é “um garante da independência política”<sup>12</sup>. Não tenhamos dúvida: se Portugal não crescer, as pessoas mais criativas vão embora - qualquer que seja a evolução demográfica. Pode dizer-se que umas voltam e entram outras, mas, a certa altura, perde-se talento e diferencialidade.

Por isso é que a atracção de activos e criativos se chama sempre exportação. Por isso é que, na economia global, exporto logo existo. E não exporta quem quer, exporta quem souber. Como os melhores padrões mundiais mudam, e com eles as condições da competitividade, a reputação de saber exportar nunca se pode considerar adquirida. Que atenção mereceu a ascensão competitiva dos novos países membros da União Europeia e da China por parte dos responsáveis públicos e privados – antes de se ter tornado um problema europeu e até mundial? Que medidas foram tomadas para tornar o modelo de protecção do emprego mais eficiente e mais justo, ou para pôr em prática cá dentro medidas acordadas no Conselho Europeu de Lisboa em 2000? Daí que, mais uma vez, ignorar as realidades económicas é mais do que um crime, é um erro.

A concepção da diferencialidade europeia é assim interpretada como a capacidade das zonas europeias marginais de evitar a hegemonia dos países mais poderosos e maiores. Aqui todas as fronteiras estão referidas: atlântica, mediterrânica, continental, sendo que a diferencialidade europeia é ajudada pela própria prosperidade de alguns pequenos

---

<sup>10</sup> *Crises? What Crises? Escudo from ECU to EMU*, in **Short-Term Capital Flows and Economic Crises**, organizado por Stephany Griffith-Jones, Manuel Montes e Anwar Nasution, Oxford University Press, 2001, pp.253-260; *Convertibility and Stability 1834-1994: Portuguese Currency Experience Revisited*, in **Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura**, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 1995, pp. 421-438.

<sup>11</sup> *Europa e Lusofonia, Política e Financeira: Uma Interpretação*, in **Ensaio de Homenagem a Manuel Jacinto Nunes**, Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, 1996, pp. 53-72; *Liberdades Futuras dos Portugueses*, in **Estudos Jurídicos e Económicos em homenagem ao Professor João Lumbrakes**, Edição da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, pp. 305-344, 2000 e *Pertencas dos portugueses numa economia global*, in **Estudos em homenagem ao Professor Doutor Pedro Soares Martínez**, Coimbra: Livraria Almedina, vol II Ciências Jurídico-Económicas, pp. 97-134, 2000. Sobre a influência de meu pai nestes trabalhos, ver **Jorge Borges de Macedo: Saber Continuar**, Instituto Diplomático, 2005, p. 252 nota 31. Ver ainda nota 21 abaixo.

<sup>12</sup> Citando de novo *Por onde vai*, p. 51: “O desenvolvimento económico, no contexto europeu, tornou-se a prioridade fundamental, garante da independência política. Esta conclusão resulta da concorrência internacional e do seu efeito no apuramento das políticas, posto que este último nunca se possa considerar suficiente”.

países. Basta olhar para a cultura irlandesa, quem não conhece a sua evolução extraordinária desde que o rendimento nacional aumentou para além da média comunitária? É possível mudar para melhor apenas numa geração: o milagre económico irlandês começou em 1987<sup>13</sup>.

A responsabilidade do conjunto de pessoas que são a nação portuguesa permite assim ser diferente dentro da Europa, desde que se saiba, naturalmente, encontrar posições comuns com países tão diferentes como o Brasil, os cinco países afro-lusófonos (também muito diferentes entre si) e Timor.

Dentro dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, o oitavo visa estabelecer uma parceria global para o desenvolvimento, salientando o papel da iniciativa privada no alargamento da sociedade de informação ao nível mundial. Pouco depois da declaração de Monterrey, em Julho de 2002, realizou-se a cimeira de Brasília da CPLP, na qual se criou o respectivo Conselho Empresarial<sup>14</sup>.

Dada a convicção entre o conjunto de pessoas responsáveis que são a Nação portuguesa de que a diferencialidade sempre assentou na Europa e na lusofonia, exige-se cooperação inter temporal. Os dois esteios da diferencialidade portuguesa variaram consoante as circunstâncias do sistema internacional, mas a cooperação inter temporal sempre existiu como respaldo da política externa, embora nem sempre tenha sido devidamente aproveitada<sup>15</sup>.

Tendo invocado a história pátria, vão-me perdoar que dela retire razões para termos confiança na nossa capacidade colectiva de corresponder aos nossos compromissos. Uma dessas tem a ver com as Cortes, uma instituição de cooperação inter temporal desaparecida há quase duzentos anos mas de que ainda parece sentir-se a falta.

## 2.2. Exemplos antigos: Carga fiscal e reputação financeira

O funcionamento das Cortes mostra como a legitimidade da Coroa assentava na cidadania fiscal. Entidade muito ignorada, quando muito considerada medieval, está por trás das reformas fiscais fundacionais de 1387 (sisa) e 1641 (décima militar). Os novos impostos foram aprovados pelas Cortes porque eram vistas como essenciais à independência política, sinónimo de bem comum. A despeito do encabeçamento corrente na Península, Portugal conseguia tributar mais por cabeça do que a França, a Espanha ou a Prússia, embora a pressão fiscal se situasse a metade da Holanda ou da Inglaterra<sup>16</sup>. Os monopólios comerciais da Coroa ajudavam, como é evidente, mas os

<sup>13</sup> Não se pode esquecer a luta pela independência política e os seus efeitos cumulativos antes desta data, mas tanto determinam o aproveitamento da conjuntura económica como reflectem a cultura própria. Sobre aquela luta e suas implicações de política externa (diferencialidade irlandesa?) ver Henry Patterson, **Ireland since 1939: The persistence of conflict**, Penguin Ireland, 2006. A revisão de Roy Foster no **Financial Times** de 19 de Agosto salienta “the potency of the culture-boom in music and literature”.

<sup>14</sup> Tal como as instituições homólogas do *Commonwealth* e da *Francophonie*, o Conselho Empresarial lusófono deve fomentar parcerias capazes de alargar a base de conhecimento das empresas associadas, utilizando mecanismos já testados pela OCDE em África, na América Latina e na Ásia. E poderá ainda tornar mais multilaterais iniciativas como o Fórum económico sino-lusófono. Valendo-se dos protocolos assinados com a CPLP e o seu Conselho Empresarial em 2004, o IICT tem participado na promoção da lusofonia global. Há que convir, como no texto, que a nossa política económica externa não tem credibilidade necessária para sustentar os dois esteios da diferencialidade, o que muitas vezes leva a falta de atenção à lusofonia. Ver *Desenvolvimento e História*, **Diário de Notícias**, Suplemento Economia de 21 de Agosto e uma versão mais longa no blog do IICT sobre a avaliação internacional dos laboratórios de Estado, disponível em [www.iict.pt](http://www.iict.pt).

<sup>15</sup> *Por onde vai*, loc. cit. e *Diferencialidade*, op. cit., p. 53. Os valores da integridade e da pedagogia que atribui a meu pai melhoram a selecção da memória, que, como ele dizia, é uma verdadeira responsabilidade social. Ver **Saber Continuar**, op. cit.

<sup>16</sup> Mais detalhe em *Liberdade* op. cit. na nota 1. As estimativas do inspector geral Bertin, que veio cá ver como era em 1763, encontram-se em *War, taxes and gold: the inheritance of the real* (com Álvaro

impostos inovadores (sis e décima militar) reflectem a ideia que as despesas públicas serviam o bem comum. Ao contrário do que se pensa, estes impostos eram pagos por todas as classes ou estados, o clero e nobreza incluídos. Essa a cidadania fiscal tal como a entendeu a “revolução gloriosa” inglesa de 1688, que depois se reflectiu na constituição americana. Na tradição fiscal continental, isto era impensável antes da revolução francesa.

Em 1797, a declaração de inconvertibilidade do real (criado em 1435) quebrou o contrato de confiança no qual assentava a liberdade financeira. A realidade nacional mudou muito com a sucessão de choques monetários e fiscais, agravada pelas invasões napoleónicas e a ambiguidade da política externa, espartilhada entre a Europa e o Atlântico sul depois da partida da Corte para o Brasil. Esta série de choques adversos, incluindo a perda dos monopólios comerciais, deteriorou a base fiscal. Contudo, pelo menos até às guerras entre miguelistas e liberais, as Cortes continuaram a ser uma referência.

É que, até às invasões napoleónicas, a moeda portuguesa raramente foi desvalorizada, pelo menos em comparação com moedas vizinhas. Entre 1501 e 1800, Portugal e a Prússia falharam o pagamento da sua dívida (ou seja entraram em bancarrota) uma vez, em 1560 e em 1683 respectivamente, enquanto que, durante o mesmo período houve seis bancarrotas em Espanha e mais ainda em França. Durante o século XIX, Portugal, Prússia e Áustria falharam pagamentos 5 vezes, Grécia 4 e Espanha 7 vezes. A tensão entre liberdade política e financeira manteve-se entre nós, mesmo durante o padrão ouro (1854/91). Apesar da melhoria do preço relativo dos bens transaccionáveis que a queda do real proporcionou, o recurso ao mercado internacional foi cerceado e a inconvertibilidade perturbou a apropriação da reputação financeira pela população. Portugal transformou-se assim num “caloteiro impenitente” na expressão de Ken Rogoff<sup>17</sup>.

No século XX, apesar de não se terem registado bancarrotas na Espanha, França e Portugal, para o período 1501-2002 os dois primeiros atingem o número mais elevado dentre os países europeus com um total de 13 e 8 eventos respectivamente. Este último também é o total da Alemanha (com duas bancarrotas no século XX). Portugal, com 6, está acima da Grécia, com 5 bancarrotas<sup>18</sup>. A tensão entre liberdade política e financeira manteve-se entre nós, não só durante o padrão ouro mas até à actualidade. A ausência de liberdade política prolongou os nosso “cem anos de solidão cambial”, os quais não foram tão sentidos durante os anos sessenta por causa da emigração e das remessas. Sabe-se como voltaram os problemas de solvabilidade externa depois do 25 de Abril, tendo-se mantido o escudo inconvertível até 1992. A convertibilidade é pois uma situação que mudou quando fomos para o euro. O euro é uma rede de segurança, é um

---

Ferreira da Silva e Rita Martins de Sousa), **Transferring Wealth & Power from the Old to the New World**, organizado por Michael Bordo e Roberto Cortes-Conde, Cambridge: Cambridge University Press, 2001, pp. 187-228

<sup>17</sup> Tradução possível de “serial defaulter”. Ver Carmen M. Reinhart e Kenneth S. Rogoff, *Serial Default And The “Paradox” Of Rich To Poor Capital Flows*, **American Economic Review** 94(2), Maio 2004, 52-58 e Carmen M. Reinhart, Kenneth S. Rogoff e Miguel A. Savastano, *Debt Intolerance*, in William Brainard and George Perry (eds.), **Brookings Papers on Economic Activity** 1: 2003, 1-74.

<sup>18</sup> Para Portugal os registos no século XIX indicam 1837, 1841, 1845, 1852 e 1890, os dois últimos marcando o período do padrão ouro (1854/91). Ver *Liberdade* op. cit. e **Currency Convertibility: The Gold Standard and Beyond**, organizado com Barry Eichengreen e Jaime Reis, Londres: Routledge 1996. Grécia e Portugal são os dois países europeus mais próximos de graduar para o estatuto de acesso contínuo ao mercado de capitais internacional, apesar do seu *rating* estar ainda um pouco abaixo do limiar de 68 (respectivamente 55 e 63, estando os Estados Unidos no topo, com 93). Ver op. cit. na nota anterior.

esteio da nossa diferencialidade porque, como as Cortes de antanho, limita a tentação de o Estado ser mau pagador.

### 2.3. Exemplos modernos: Maioria absoluta, revisão constitucional e ideia da Europa

Encontram-se três exemplos modernos de diferencialidade portuguesa no trabalho *A experiência histórica contemporânea*, escrito em 1994, reeditado em **Saber Continuar** e já várias vezes citado. O primeiro é o apelo ao desenvolvimento, particularmente no quadro de governos de maioria absoluta. O segundo exemplo é a segunda revisão constitucional. Quanto ao terceiro, reflecte o lado contraditório da nossa relação com a Europa, que é uma relação de grande confiança mas que deve evitar o domínio da Europa nas nossas decisões. Deu origem a uma ideia portuguesa da Europa em que o próprio Parlamento participou<sup>19</sup>.

Os governos de maioria absoluta, registados em 1987, 1991 e 2005, especialmente o primeiro que chama ao desenvolvimento a “nossa grande luta”. Se o apelo ao desenvolvimento fazia parte da retórica democrática, foi a primeira vez, depois do 25 de Abril, que a história de Portugal como nação era expressamente assumida em toda a sua responsabilidade. Declarava-se ainda Cavaco Silva “contra o confronto social como instrumento da acção política”. O texto continua com a pergunta: quanto tempo duraria esta outra atmosfera social e política?<sup>20</sup>

A segunda revisão constitucional, em 1989: Dela se tem dito ser meramente complementar da primeira, o que, na verdade, não é exacto. Não é de carácter complementar o ter “enterrado” constitucionalmente o dogma da “irreversibilidade das nacionalizações”, objectivo fundamental do PSD. Pelo contrário, a revisão constitucional de 1989, foi, afinal, a que mais ligada esteve aos acontecimentos internacionais.

Duas conclusões contraditórias retiradas das eleições de Junho de 1994 para o Parlamento Europeu: 1. a confiança de que a Europa existe; 2. a colaboração entre os europeus nessa mesma Europa não é evidente. Para superar esta contradição, há que negociar convergências evitando meios de coacção para as “discordâncias indesejáveis” que podem ser o fim da Europa.

O terceiro exemplo está projectado na aprovação parlamentar de uma ideia portuguesa da Europa. A resolução nº 21/95, de 8 de Abril, da Assembleia da República enumerava a ideia portuguesa da Europa começando pela lusofonia, salientando a igualdade dos Estados, o papel dos parlamentos nacionais, a coesão económica e social e mostrando ainda abertura por esquemas de integração flexível, hoje consagrados mas ainda temidos na revisão do Tratado da União Europeia então em curso<sup>21</sup>.

## 3. Complementaridade e sustentabilidade

<sup>19</sup> **Acompanhamento parlamentar da revisão do Tratado da União Europeia na Conferência Intergovernamental de 1996**, 2 vols, Lisboa: Assembleia da República, 1995. Curiosamente, o IEEI encomendou um trabalho sobre esta matéria, cuja primeira versão, debatida durante uma oportuna iniciativa em emados de 2006, ignorava estes trabalhos, o que também aconteceu com a imprensa na altura, como se dá conta nestas publicações. Contrariamente às indicações em comissão, um partido votou contra em plenário, vol. I p. 243 e 333 respectivamente.

<sup>20</sup> Como se discute abaixo, esta revisão teve particular importância para a constituição fiscal.

<sup>21</sup> *Memória de um Acompanhamento Desconhecido*, in **A Revisão do Tratado da União Europeia**, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Coimbra: Livraria Almedina 1996, pp. 185-189 e *Acompanhamento e Apreciação Parlamentar dos Assuntos Europeus*, **LEGISLAÇÃO, Cadernos de Ciência de Legislação**, INA, nº 13/14 Abril/Dezembro de 1995. Esta experiência influenciou as teses citadas na nota 11 acima.

### 3.1.Cooperação inter temporal e constituição fiscal

O equilíbrio entre democracia e mercado assenta em mecanismos de cooperação intertemporal que vão ao mais alto nível do Estado. A longevidade crescente das pessoas torna tais mecanismos de cooperação intertemporal essenciais para sustentar quaisquer reformas, mesmo que sejam da competência estrita do governo ou do parlamento, ou seja para fomentar aquilo de que se fala agora nas escolas de desenvolvimento económico, que é a autodescoberta<sup>22</sup>.

A redescoberta é a chave do crescimento económico que os portugueses esperam. Certamente, os empresários fomentam a autodescoberta. Mas esta não envolve apenas empresas, também se aplica a actividades individuais. Eu próprio estou aqui a tentar redescobrir Portugal convosco e aqui entra a segunda parte, mais técnica, da minha exposição.

O voto concretiza uma dimensão vital da redescoberta, mas não pode descarnar-se nem do passado comum nem de uma perspectiva de futuro. Não são só os tribunais, é a própria administração, são as empresas, é a própria sociedade civil que tem de criar e sustentar tais mecanismos de cooperação intertemporal, sabendo atrair e reter a criatividade e a excelência. Para superar os obstáculos à sustentação das reformas e atender à complementaridade das políticas, as liberdades futuras dos portugueses devem estar asseguradas. Tendo em conta o desequilíbrio geracional crescente, estas liberdades futuras exigem políticas impopulares no presente. É o argumento de cidadania fiscal para a constituição fiscal.

Por que razão os impostos deixaram de ser suficientes para atender às despesas? A resposta não tem a ver com a administração fiscal apenas, mas também com a constituição fiscal<sup>23</sup>. As deficiências da administração fiscal ajudam, mas o fundo do problema tem a ver com o modo como a constituição fiscal consigna os impostos ao longo do ciclo vital. É que os impostos são um recurso comum mas as despesas públicas (bens, serviços e transferências) beneficiam determinados grupos sociais. Cada um desses grupos tenta consignar as receitas fiscais a despesas ou transferências de que pode beneficiar. Ao definir o processo (explícito ou não) de consignação, incorporando, além do sistema fiscal propriamente dito, regime cambial, padrão monetário, segurança social, empresas públicas e outros elementos do contrato social, a constituição fiscal reflecte toda a teia de relações que o cidadão tem com o Estado.

Há assim um paradoxo na relação que o cidadão tem com o fisco: aquilo que julgamos ser o nosso dinheiro, a nossa contribuição, é afinal um recurso comum para atender as despesas apropriadas por grupos sociais, quando não por interesses particulares. Sentimo-nos defraudados nestes casos, porque a constituição fiscal em vez de promover a cidadania fiscal, está a ofuscá-la. Já não é a sisa, já não é a décima militar para pagar despesas militares de sobrevivência, é tirar o dinheiro de um grupo para atender ao interesse de outro, sem argumento ético para tal. Por exemplo, a redistribuição efectiva entre ricos e pobres não deve eliminar os incentivos à poupança e ao investimento, nem promover a chamada “boleia”, que implica subavaliar o benefício que se recebe para

<sup>22</sup> Ricardo Hausmann e Dani Rodrik, *Economic Development as Self-Discovery*, **Journal of Development Economics**, Dezembro de 2003. As implicações sobre o crescimento vêm em Ricardo Hausmann, Dani Rodrik e Andres Velasco, “Growth Diagnostics”, *mimeo*, Harvard University Kennedy School of Government, 2005.

<sup>23</sup> *A integração Europeia de Portugal: o bom aluno com uma má constituição fiscal*, in Sebastian Royo (organizador), **Portugal, Espanha e a Integração Europeia Um Balanço**, Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, pp. 219-248, 2005; *Portugal's European Integration: the limits of external pressure*, in **Portugal: Strategic Options in a European Context**, organizado por Fátima Monteiro, José Tavares, Miguel Glatzer e Ângelo Cardoso, Landham, Md: Lexington Books, pp. 61-97, 2003;



não ter de o financiar. Quando uma constituição fiscal é opaca, não há eficiência nem justiça.

Este é um paradoxo geral dos impostos, derivado da própria característica do bem público e da constituição fiscal, o qual só se pode atenuar quando a coesão social dificulta a “boleia”. Assim se entende como a competitividade na economia global assenta na diferencialidade.

O voto maioritário não elimina o problema pois toma a constituição fiscal como dada. Em Portugal, esta mudou muito menos do que as constituições políticas, iniciadas em 1821. A democracia não conseguiu atenuar a opacidade da constituição fiscal, que piorou em consequência do atentado aos direitos de propriedade representado pelas nacionalizações de 1975, as quais foram congeladas na Constituição de 1976 até 1989 (e por isso a revisão desse ano foi tão importante)<sup>24</sup>. Estas afectaram o investimento privado até aos dias de hoje e pode dizer-se que a descolonização também explica a dificuldade em erguer uma lusofonia global<sup>25</sup>.

Ao salientar aqui a importância deste conceito de constituição fiscal, que é um conceito novo, quase parece um “título”. Queria insistir que justamente as políticas são muitas vezes interpretadas pelos seus títulos. Isto polui o debate público e não é certamente um defeito apenas dos economistas. Assim a independência do banco central (1992), a reforma da segurança social (anunciada em 1995), a agenda de Lisboa (anunciada em 2000), a reforma do mercado de trabalho (2004), e tantas outras reformas, têm provocado polémica em Portugal. Ora a capacidade do sistema político assumir compromissos duráveis entre instituições e grupos é mais importante do que o título das políticas, mas as pessoas batem-se por títulos e não pelas realidades concretas que depois vêm demonstrar-se como resultado dessas políticas<sup>26</sup>.

### 3.2. Complementaridade das reformas estruturais

Fala-se muito de reformas estruturais esquecendo que, se são feitas cada uma para seu lado, sem uma coordenação intensa ao nível da chefia de governo, os custos de curto prazo são aparentes e os benefícios só se vêem mais tarde, quando já não está há ninguém para contar a história. Entretanto, perderam-se as eleições! Pelo contrário, quando as reformas são complementares, as dificuldades de avançar numa área podem ser compensadas pelo retorno criado noutras áreas.

Por exemplo, o aumento a idade da reforma. Ao indexar a idade da reforma à longevidade, que tem aumentado sistematicamente ao longo do último século, cria-se uma complementaridade entre política de segurança social, saúde e mercado de

<sup>24</sup> Como se indicou na secção 2.3. acima. A abordagem das instituições monetárias e financeiras que sustenta o conceito de constituição fiscal é devida sobretudo a Jurgen von Hagen. Foi aplicada ao alargamento em *Macroeconomic policy and institutions in the transition towards EU membership* (com William Branson e Jurgen von Hagen), in Michael Landersmann e Darius Rosati, organizadores, **Shaping the New Europe: Economic Policy Challenges of EU Enlargement**, Palgrave, pp. 27-48. Ver ainda nota 33 abaixo e *Portugal*, in **Democracy, Decentralisation and Deficits in Latin America**, organizado por Kiichiro Fukasaku e Ricardo Hausmann, Paris: OCDE e BID, 1998, pp 191-200.

<sup>25</sup> No prefácio citado na nota 1 acima, dou relevo a este aspecto com base no trabalho de 1994 várias vezes citado, no qual a especificidade da descolonização é salientada. O argumento referente à lusofonia global, posto que superveniente, pareceu ganhar corpo na cimeira de Bissau da CPLP, através da aprovação de um acompanhamento do progresso no que toca aos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

<sup>26</sup> A abordagem é devida a Mariano Tommasi, *Crisis, Political Institutions, and Policy Reform. It is not the Policy, it is the Polity, Stupid*, apresentado na Annual Bank Conference on Development Economics (ABCDE) Europe 2002, Oslo e foi usada no ultimo *Economic and Social Progress Report* do BID, intitulado **The Politics of Policies**. Em *Liberdade*, op. cit., indicam-se outros autores usados nos trabalhos citados na nota 33 abaixo.

trabalho. Se aumentar a idade da reforma, mas depois o mercado de trabalho não absorver as pessoas de mais idade, criam-se dois males – por falta de complementaridade das políticas. Poupa-se gastos em pensões mas aumentam os subsídios de desemprego! O aumento da idade de reforma também supõe um bom estado de saúde dos trabalhadores mais idosos. Resumindo, a política quando é isolada tem mais custos (ou menos benefícios).

Outro exemplo: se a educação superior tem benefícios para a sociedade e para o próprio, este deve contribuir individualmente ao seu financiamento. Contra argumenta-se que isso discrimina contra os estudantes mais pobres – mas não será assim se existir um sistema flexível de empréstimos a estudantes. Aumentando as propinas sem melhorar o financiamento do investimento em capital humano aumenta os custos da reforma do ensino superior e cria resistências da sociedade civil às reformas, porque ignora a complementaridade das políticas.

Se as reformas forem separadas, mesmo que sejam todas boas, não são tão eficazes ou têm um custo político tal que nenhum governo se atreve a concretizá-las.

A própria estratégia de Lisboa não tem dado suficiente atenção aos mercados financeiros, quando estes afectam decisivamente a ligação da investigação com as empresas! São a razão do crescimento japonês ou americano ser superior ao europeu. Demonstra-se, na verdade, que, para sustentar o crescimento, as políticas devem ser complementares<sup>27</sup>.

Por ausência de complementaridade ou de cooperação inter temporal, está demonstrado em muitas casos que políticas supostamente feitas a favor dos mais pobres, são ineficientes e injustas. Nada melhor do que aquilo que aquele trabalho apresentado ao ECOFIN de Manchester em Setembro de 2005, que o Dr Victor Constâncio já referiu. Numa matriz em que arruma os quatro modelos sociais europeus, André Sapir mostra que nos países nórdicos a protecção social é eficiente e é justa, mas, no nosso país, é ineficiente e injusta. Então não há defesa possível, ela tem que mudar para se tornar eficiente e justa<sup>28</sup>.

Como mudar a política então para ela se tornar eficiente e justa? Devido à resistência dos interesses instalados que a constituição fiscal protege, não vai ser possível conseguir mudar de política dentro de um só ciclo eleitoral. Daí a cooperação estratégica e a necessidade de uma sustentabilidade orçamental. Assim, o executivo não basta para assegurar a cooperação inter temporal, são precisos os outros órgãos da soberania, são precisos os parceiros sociais e até a sociedade civil. No governo, o guardião da cooperação inter temporal é o Ministro das Finanças (por delegação do Primeiro Ministro ou por compromisso de coligação). Sem cooperação inter temporal, aumentam os custos de transacções políticos e as reformas não se realizam, ou não são complementares e portanto ficam mais sujeitas a reversões.

### 3.3. Sustentabilidade orçamental

A sustentabilidade orçamental não é só um problema inter temporal, é um problema geracional. Só que, apesar dos esforços de Larry Kotlikoff, há pouca informação acerca do desequilíbrio geracional, a que ele gosta de chamar a bancarrota dos Estados Unidos,

<sup>27</sup> Ver *Growth, Reform indicators and Policy complementarities* (com Joaquim Oliveira Martins), **Nova Economics Working Paper** n° 484, 2006 e *Regresso ao contributo português para a convergência europeia*, a sair em **Análise Social**. O texto segue ainda um artigo publicado no **Diário de Notícias**, Suplemento Economia de 17 de Julho de 2006, intitulado *Complementaridade das políticas*.

<sup>28</sup> Andre Sapir, **Globalization and the European Social Models**, Bruegel Policy Brief 1, October 2005 reconhece que o modelo social português é ineficiente e injusto, embora esteja mais próximo do modelo eficiente e injusto do que os outros exemplos mediterrânicos como o espanhol, o grego ou o italiano.

e dos seus efeitos, que os mercados financeiros parecem ignorar<sup>29</sup>. Define-se uma taxa de desequilíbrio geracional dividindo o valor presente descontado dos impostos a ser pagos pelas gerações futuras pelo valor presente descontado dos impostos a ser pagos pela geração que nasceu no período de base. Aos impostos pagos por cada geração ao longo do seu ciclo vital há que deduzir as transferências recebidas, como as despesas de educação, bem como outras compras do Estado que se supõe beneficiarem igualmente todas as gerações. Num estudo comparativo de 17 países com ano de base 1995, tal desequilíbrio, tomando as despesas de educação como transferências direccionadas para as gerações mais novas, varia entre cerca de -130% na Tailândia e 340% no Japão, existindo oito outras taxas iguais ou superiores a 100%. Tomando as despesas de educação como despesas finais, elas aumentam os impostos líquidos pagos pelas gerações mais novas e o desequilíbrio com as gerações futuras reduz-se para cerca de -90% e 170% na Tailândia e no Japão respectivamente<sup>30</sup>.

O desequilíbrio geracional é de cerca de 70% em Portugal, reduzindo-se para 60% quando se tomando as despesas de educação como despesas finais. Não sendo o mais grave da União Europeia, é considerado preocupante. Corrigi-lo teria exigido um aumento de 4% em todos os impostos (ou de 13% nos impostos sobre o rendimento), uma redução da ordem dos 10% nas despesas e transferências, consoante o tratamento que se dá às despesas de educação (sendo transferências, o corte nestas é de 10% e nas despesas finais é de 7,5%, e vice-versa).

O desequilíbrio geracional varia entre mais de 150% e 36% quando o juro baixa de 7% para 3% e a produtividade do trabalho aumenta de 1% para 2%<sup>31</sup>. Com a dívida acumulada e o envelhecimento da população desde 1995, o desequilíbrio aumentou mas a proporção mantém-se. Ou seja, as gerações futuras, os criativos das gerações futuras vão ter medo dos impostos porque eles vão ter que aumentar em Portugal, não só por causa do envelhecimento da população, mas também por causa da dívida acumulada e pela falta de produtividade.

Apesar de não se usarem muito as contas geracionais, a sustentabilidade da política orçamental é avaliada pelos analistas e pelas agências internacionais de notação em termos mais exigentes do que tectos do défice em proporção do rendimento nacional. Na ausência de contas geracionais, o melhor indicador do peso do Estado são as despesas primárias em percentagem do PIB, ou seja as despesas exclui os juros da dívida pública.

A esse respeito, em Portugal, a única excepção desde 1974 ao aumento sistemático das despesas primárias em percentagem do PIB verifica-se, em 1983-85, durante o segundo programa de ajustamento com o FMI. Mesmo depois da aceitação do défice excessivo em 2002, esta percentagem só no futuro se prevê comece a diminuir, e, quando se fazem as revisões, aquilo que devia ter sido uma diminuição afinal transformou-se num

<sup>29</sup> O editorial do **Wall Street Journal** de 23 de Agosto de 2006 a esse respeito intitula-se *The Entitlement Panic*. Está longe de ser o caso em Portugal, como saliento em *Liberdade*, op. cit. bem como na entrevista publicada no **Expresso** em 17 de Junho e disponível em [www.prof.fe.unl.pt/~jbmacedo](http://www.prof.fe.unl.pt/~jbmacedo).

<sup>30</sup> Como na Noruega o imposto líquido pago pelos recém nascidos é praticamente nulo, a taxa de desequilíbrio é de 4092%, passando para 60% quando se tomam as despesas de educação como despesas finais. Os países com taxas mais elevadas tomando as despesas de educação como transferências são Itália (220%), Holanda (180%), Alemanha e EUA (160%), Brasil (120%), Bélgica (110%) e França (100%). Ver **Generational Accounting around the World**, organizado por Alan Auerbach, Larry Kotlikoff e Willi Leibfritz, Chicago: University of Chicago Press, 1999, p.p. 78-80.

<sup>31</sup> *Generational Accounting in Portugal* (com Alan Auerbach, Laurence Kotlikoff, José Braz e Jan Walliser), in **Generational Accounting around the World**, op. cit., pp.471-488. As estimativas retiradas deste trabalho citado são citadas em *Liberdade*, op. cit. e no **Expresso** de 7 de Fevereiro de 2004, com o título *Amanhãs que custam*.

aumento<sup>32</sup>. Isto é uma situação única em toda a União Europeia, até porque os juros da dívida pública baixaram muito relativamente ao que eram há 10 anos antes do euro. Em nenhum outro país da União Europeia, nem sequer na Itália, houve um aumento tão espectacular das despesas primárias nem um sucessivo adiamento do seu decréscimo. A Grécia, que era vista como um país atrasado por não ter sido fundador do euro, recuperou muito bem.

Somos, de longe, o país que está numa situação pior em termos de défice primário. Assim a evolução do défice primário é determinante para evitar o efeito de “bola de neve” na dívida pública. Uma baixa taxa de crescimento torna tal efeito inevitável. Em Portugal verifica-se o défice primário mais elevado e a mais baixa taxa de crescimento da UE15. No quadro 1, é notória a deterioração ao longo das últimas décadas, sendo o défice durante o período 2001-05 mais elevado do que a média de 1970-90, ao passo que na Itália melhorou de mais de 5 pontos de PIB e na Grécia de quase 7 pontos de PIB.

Também as previsões para 2006-07 não são animadoras, com a duplicação do défice primário a contrastar com o aumento do excedente da Grécia em mais de um ponto de PIB. Como a expectativa dos défices futuros leva a uma “bola de neve” da dívida pública, resulta uma expectativa de aumento de impostos. Como se indicou, isso torna o país menos atraente para as gerações recém nascidas.

Apesar da “boleia de juros” dos anos noventa, especialmente depois de 1995, o crescimento da despesa pública tem sido permanente e, entre 1980 e 2000, registou até a mais elevada taxa na União Europeia a seguir ao Luxemburgo, que tem um excedente há muitos anos e uma dívida pública baixíssima<sup>33</sup>.

Se olharem para as instituições que estão por detrás, isto deriva da circunstância de, em Portugal, o Ministro das Finanças mandar menos no orçamento do Estado do que acontece em todos os outros países da União Europeia. É o que revela o índice apresentado no Quadro 2, que é uma média de índices referentes à formulação, aprovação e implementação do orçamento em que a nota máxima é um. Alguns podem dizer, ainda bem que os Ministros das Finanças não mandam entre nós, mas enganam-se, por eles são os aliados dos contribuintes!

Este é o argumento em termos do bem comum que usei há pouco e sei-o também por experiência própria, embora a situação se tenha deteriorado em 1995 e os dados sejam de 2000. Retira-se destes dados que a média dos três índices para os 15 países coincide com o Luxemburgo, o Reino Unido é muito elevado, a Grécia fez reformas, a França, a própria Itália e Portugal está em último lugar<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Ver *Europa seguro contra a voracidade* in Maria Manuela Tavares Ribeiro et al. (organizadores), **Portugal e a construção europeia**, Coimbra, 2003, pp. 217-234 e os trabalhos citados na nota 23 acima. Usando a série das despesas primárias ajustadas pelo ciclo, ou seja expressas em percentagem do PIB potencial, disponível na AMECO, temos decréscimos em 1994-95, 1986-88 e 1982-84, ou seja três episódios em trinta anos, além de casos pontuais em 2007, 2002 e 1979.

<sup>33</sup> O gráfico 1 em *Liberdade*, op. cit. ilustra a situação descrita no texto, adaptando os dados de Mark Hallerberg, Rolf Strauch e Jürgen von Hagen, **The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States**, Dutch Ministry of Finance, Junho 2001 e *The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries*, **European Central Bank Working Paper Series**, No. 419 / Dezembro 2004.

<sup>34</sup> O gráfico 2 em *Liberdade*, op. cit. ordena os países de acordo com a média descrita no texto e tem a mesma fonte do que o Quadro 1 do texto.

Por isso mesmo é que o FMI num relatório de 2004 sobre a zona euro, diz que em Portugal o processo orçamental continua “fragmentado”, e acrescenta que é o único caso em que isso acontece na União Europeia<sup>35</sup>.

## 4. Convergência

### 4.1. Crescimento e competitividade

A evolução da convergência real, medida através da taxa de crescimento do PIB relativamente à média dos 15 membros da União Europeia, pode comparar-se com a depreciação real do câmbio relativamente aos concorrentes em mercados terceiros da economia global. A comparação dos gráficos 1 e 2, onde se usam dados da Comissão Europeia e as últimas previsões até 2007, é facilitada através das médias anuais que correspondem a cada chefe de governo<sup>36</sup>. São evidentes as oscilações, bem como a tendência decrescente nos últimos trinta anos, explicáveis quer pelo nível da despesa agregada quer pela sua composição entre bens transaccionáveis e não transaccionáveis, reflectindo a evolução da taxa de câmbio real efectiva, medida pelos custos salariais unitários relativamente a um conjunto de mercados concorrentes, embora a revisão dos dados torne difícil uma interpretação rigorosa, além de não estarem disponíveis antes de 1971<sup>37</sup>.

A herança revolucionária pesou tanto como as oscilações da conjuntura externa porque dificultou a cooperação inter-temporal. Quando não existem constituências no sentido de as reformas se fazerem nos ciclos altos, não se acertam pactos de regime, o que limita a duração das políticas e as torna vulneráveis a reversões logo que a recessão ameaça. Embora o crescimento da despesa primária esteja connosco há vinte anos, a tendência para o défice orçamental foi máxima quando o poder do Ministro das Finanças foi mínimo. Paradoxalmente, foi quando se entrou para a moeda única que mais se ameaçou a liberdade financeira!

O período desde 2001 é o único caso em que, se nós olharmos também para a evolução da competitividade medida pela taxa de câmbio real, temos ao mesmo tempo divergência real e apreciação real. Daí que as propostas no sentido de assentar a diferencialidade na competitividade criadora de emprego tenham de começar por resolver este problema conjuntural, que se vai prolongando desde 2001.

Segundo Olivier Blanchard, os custos salariais unitários subiram em Portugal de 15%, relativamente à zona do euro entre 2001 e 2005. No segundo país pior, a Itália, que também é considerado “entalado no euro”, subiram 10%<sup>38</sup>. Daí que tenha de haver medidas a curto prazo. Como não se pode fazer a desvalorização (e ainda bem), as medidas podem exigir uma redução nos salários nominais, como se fez em 1983,

<sup>35</sup> Trata-se do **Country Report No. 04/235** acessível em [www.imf.org](http://www.imf.org), p. 94 e quadro 2, baseado em Mark Hallerberg, **Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance from the End of Bretton Woods to EMU**, Cornell University Press, 2004 e nos trabalhos citados na nota 33 acima.

<sup>36</sup> Para simplificar usam-se médias anuais: Salazar até 1967, Caetano 1968-73, Provisório 1974-75, Soares 1976-79, Carneiro/Balsemão 1980-82, Soares 1983-85, Cavaco 1986-95, Guterres 1996-2001, Barroso/Santana 2002-04, Sócrates desde 2005.

<sup>37</sup> Assim a depreciação real nos governos de Soares e Guterres e a apreciação real nos governos de Balsemão, Cavaco e Barroso notada em *Vinte e cinco anos económicos, O Mundo em Português*, número especial dos 25 anos, Outubro, pp. 19-20 não se observa com o indicador reproduzido no gráfico 2, segundo o qual a apreciação real até aumenta com Guterres. A divergência deve-se a uma depreciação real em 2001 que desapareceu na revisão dos dados da AMECO desde as previsões de Outono 2005. Já que nenhuma das fontes consultadas conseguiu reproduzir aquele gráfico, pode tratar-se de lapso anterior.

<sup>38</sup> Olivier Blanchard, *A Macroeconomic Survey of Europe*, Novembro de 2005 onde reconhece a ingenuidade do diagnóstico benigno (que partilhou com Francesco Giavazzi, em *Current Account Deficits in the Euro Area. The End of the Feldstein Horioka Puzzle?*, Outubro de 2002) sobre o défice da conta corrente portuguesa, quando este atingiu o pico de 10% do produto em 2000.

substituindo o 14º mês por certificados de aforro e, como se viu, diminuindo a despesa primária, apesar de não ser esse o objectivo principal do programa de ajustamento com o FMI<sup>39</sup>.

Olhando para as exportações em relação a 23 países concorrentes, disponível na AMECO, notam-se grandes oscilações até 1981 (com taxas de aumento superiores a 25% em 1965 e 1979 e quedas igualmente aparatosas em 1968, 1975-77 e 1981), um aumento em todos os anos até 1990 e um decréscimo em todos os anos desde então, excepto 1995, 1998 e 2003. Posto isto, é bom sonhar com planos tecnológicos, como diz Blanchard, mas acrescenta que não deve ser a única opção de redescoberta quando se tem o nível educativo baixo que nós temos. Por isso, salienta o turismo cultural ou os serviços de saúde aos idosos. Se forem a olhar para a comunidade emigrante, alguns até têm interesse em voltar, eventualmente com os filhos, mas receiam deixar a segurança social francesa e para vir-se meter num sistema que não conhecem: esta visão torna a diferencialidade negativa em vez de positiva.

#### 4.2. Comparações da produtividade

Chegam as prometidas comparações com a Turquia e a Grécia, oportunas até porque o Dr. Silva Lopes trabalhou muito na Turquia para o Banco Mundial e eu, ao comentar um relatório do Banco Mundial sobre a Turquia, fiz comparações com Portugal<sup>40</sup>. Começo porém por recordar comparações entre a produtividade industrial em Portugal e Espanha, usando dados para 53 países devidos a Daniel Cohen, num projecto que decorre no Centro de Desenvolvimento da OCDE<sup>41</sup>.

Estas comparações mostravam que, em 1990, a produtividade espanhola era 72% e a portuguesa 45% da dos Estados Unidos e eram agravadas pela evolução desfavorável do produto por cabeça entre os dois países vizinhos. Já existiam dados sobre o produto industrial por trabalhador (Y), que era 61% e 20% da americana respectivamente. Porquê medir só produtividade industrial quando sabemos que a indústria é só uma parte da economia? Porque é a parte mais transaccionável e porque é a parte que tem bens de investimento, portanto justifica-se.

O Quadro 3 faz a decomposição destes valores e acrescenta no segundo painel estimativas mais completas, que incluem, além do capital humano (H) e da produtividade total dos factores (A que é residual), as infra-estruturas (Z) e um índice de integração comercial (T). Também fazem a média entre 1990 e 1999. A situação piorou

<sup>39</sup> A medida é equacionada em James Meade, *The price mechanism and the Australian balance of payments*, **Economic Record**, vol. 32 (Novembro), pp. 239-56 tem precedente entre nós: A proposta de Blanchard vem em *Adjustments within the Euro: The Difficult Case of Portugal* disponível em <http://docentes.fe.unl.pt/~lpereira/IntroMacro/IntroMacro.htm> e na sua entrevista ao **Diário de Notícias**, Suplemento Economia, 9 de Fevereiro de 2006, onde pretendeu promover o turismo de idade, como maneira de redescobrir Portugal (citando Francesco Giavazzi: *there is nothing wrong with Tuscany!* Ver ainda *Voar para o céu cá dentro*, **Diário de Notícias**, Suplemento Economia, 16 de Fevereiro).

<sup>40</sup> *Comentário a Turkey Country Economic Memorandum*, World Bank, apresentado no CEPS, Bruxelas, 9 Março de 2006

<sup>41</sup> *Armadilhas do determinismo histórico e geográfico*, in **Produtividade e Crescimento em Portugal**, coordenação editorial de Manuel Pinho, Lisboa: Economia Pura, 2002, pp. 17-26; *Globalização, desenvolvimento e bem comum*, **Europa e globalização: um conceito estratégico para Portugal**, encontrosdoporto '02: Associação Comercial do Porto, 2003, pp.27-51. As Tabelas 3 e 4 do segundo trabalho (que foram apresentadas por ocasião do lançamento do primeiro no ISEG) completam o Quadro 3 do texto. Note-se que o segundo painel da Tabela 4 (sem ajustamento no preço relativo do capital físico) é idêntico ao primeiro painel do Quadro 3 no texto. Note-se ainda que os valores de h e k estão invertidos na Tabela 3 e que as comparações da p. 37 alertam para a importância do ajustamento de preços ser tanto maior quanto mais distante o país está da fronteira tecnológica, neste caso os EUA. A diferença com Espanha é particularmente notória no que toca ao termo residual.

ligeiramente no que toca ao capital físico (K) mas piorou no que se refere aos outros factores, tendo em conta que as variáveis não são exactamente as mesmas<sup>42</sup>. Comparando a produtividade industrial portuguesa com a turca e a grega, calcula-se que estão a cerca de 20%, 30% e 40% dos EUA respectivamente<sup>43</sup>. Estamos no terceiro grupo que não é nem dos mais ricos nem dos emergentes, é dos países fracos. São chamados países fracos porque quando se está em baixo é que se sobe mas é, evidentemente, um bocadinho insólito ver-nos tão longe dos países ricos.

Ora bem, qual é o padrão? O padrão, bem curioso, sobretudo se apresentado em relação com os países ricos para evitar a peculiaridade, visível no terceiro painel, de os EUA serem relativamente fortes em H e fracos em K relativamente aos outros países ricos. Pondo em conjunto a integração (T) e as infra-estruturas (Z) temos a Grécia e Portugal muito próxima dos países ricos ao passo que Portugal e a Turquia estão a 60% dos países ricos no que se refere ao capital humano.

Portugal é grego na integração comercial e nas infra-estruturas mas é turco no capital. Insólito. Tanto mais que a produtividade total dos factores relativamente à média dos países ricos é de 120-130% nos Estados Unidos e na Turquia, contra 74% na Grécia e 55% em Portugal.

Noutra classificação, Cohen tenha em conta apenas as infra-estruturas e a integração comercial ( $Z*T$ ), com o argumento de que são essas instituições que procura um investidor para localizar uma plataforma de produção bem integrada no comércio mundial. Se o capital físico, a formação profissional e o residual podem ser providos pelo investidor, então a classificação de Portugal sobe, passando para país de alto potencial, ao passo que a Turquia passa a país vulnerável. Pelo contrário, se medirmos a eficiência do trabalho industrial tendo em conta o capital humano e o residual ( $H*A$ ), então Portugal baixa de novo, mesmo relativamente à Turquia. O Estados Unidos, e a própria Grécia, cuja lugar na classificação se não altera tanto, são considerados “países equilibrados”.

Há dificuldade em generalizar estes dados da UNIDO a toda a economia e faltam dados para muitos países, entre os quais a China e a Rússia. Quanto a comparações com a Turquia, a dualidade da economia e sociedade é muito mais notória que entre nós. Convém reter, ainda assim, que a nossa atracção para o investimento estrangeiro industrial vem da integração comercial e das infra-estruturas, não do capital físico nem da eficiência do trabalho. É que as medidas referidas anteriormente da taxa de câmbio real efectiva baseiam-se nos custos salariais unitários de trabalho por unidade produzida para avaliar a competitividade das exportações relativamente aos países concorrentes e deixam portanto de fora factores que dão elevado potencial a Portugal.

## 5. Conclusão: Redescobrir Portugal

Termino com propostas para assentar a competitividade criadora de emprego na diferencialidade. A mais imediata é aprofundar os cálculos sobre a produtividade industrial para toda a economia mas a que julgo mais adaptada para o tema das *Semanas*

---

<sup>42</sup> Daniel Cohen e Marcelo Soto, *Why are countries so poor? Another look at the evidence and a message of hope*, **OECD Development Centre Working Paper** n° 197, 2002; Orsetta Causa e Daniel Cohen, *Overcoming barriers to competitiveness*, **OECD Development Centre Working Paper** n° 239, 2004; Orsetta Causa e Daniel Cohen “Productivité industrielle et compétitivité”, apresentado numa conferência da OCDE sobre convergência global, Janeiro de 2006.

<sup>43</sup> Ao contrário de Cohen e Soto, Causa e Cohen apresentam os dados em % dos países ricos e não apenas dos EUA. Ambas as referências são usadas no Quadro 3 do texto.

é reiterar uma sugestão já antiga de maior ligação entre o Ministro das Finanças, que se calhar continua fraco, e o Ministro dos Assuntos Sociais<sup>44</sup>.

Sugestão que tem sido criticada com o argumento de que o ministro da segurança social é social e não financeiro. Ora sendo um ministério social, a segurança social arrecada impostos sobre o trabalho e, portanto, ele podia contribuir para reforçar o poder daqueles que pensam nas gerações futuras, daqueles que pensam nos contribuintes relativamente aqueles que pensam nos interesses instalados e nas despesas que têm que fazer para satisfazer esses interesses instalados. É uma sugestão que penso que poderia ajudar muito à tal ideia da diferencialidade, à tal ideia da concretização de uma maior consciência do papel da despesa pública em Portugal.

Outra proposta é a de actualizar a conta geracional, feita há mais de dez anos. O anterior governo quis fazer isto, mas acabou por não o fazer. Este desequilíbrio geracional tem a ver com uma cultura financeira que não é portuguesa individual, nem historicamente nossa. Não dizemos, com Bob Segar, o cantor de rock californiano: tomara não saber hoje o que não sabia dantes (quando não se preocupava em pagar nem sequer em saber quanto devia)! Portanto, a atitude de mau pagador, que se associa a países mal governados, não tem a ver com uma atitude individual típica da população. Só que, como premeia tais indivíduos, eles multiplicam-se mais depressa que os outros...

Ser empresário é fomentar a redescoberta e o voto concretiza uma outra dimensão vital da redescoberta, que não pode descarnar-se nem do passado comum nem de uma perspectiva de futuro. Uma convergência estratégica entre Presidente da República e Primeiro Ministro ajuda a redescobrir Portugal se promover os mecanismos de cooperação inter temporal que sustentam aquela redescoberta. Mas, para suprir o défice da cooperação inter temporal em Portugal, é preciso que a constituição fiscal passe a preservar as liberdades futuras dos portugueses.

Com dados como os apresentados relativamente à produtividade e à sustentabilidade orçamental, se não redescobirmos a diferencialidade, não conseguimos crescer.

Por isso, o meu apelo é usar a nossa cultura, a pertença ao euro, a nossa proximidade, a nossa diáspora, todos os portugueses que estão no mundo, para sermos capazes de ser diferentes na economia global: com a cultura portuguesa e a lusofonia global é possível sustentar a diferencialidade portuguesa e a europeia.

A minha mensagem é pois que precisamos de diferencialidade para ser competitivos, ou seja que precisamos de diferencialidade como de pão para a boca. Muito obrigado!

---

<sup>44</sup> A proposta vem em *Reforming Social Security: Efficiency and Governance* (com Diogo Lucena) e *Introduction: Convergence and Divergence in Social Security Policies*, in **Sustaining Social Security**, New York: United Nations, 1997, pp. 74-95 e pp. 1-21.



Quadro 1	Saldo orçamental primário/PIB		
	P	I	EL
1970-90	-0,8%	-3,4%	-2,4%
1991-95	1,3%	2,0%	0,5%
1996-00	0,4%	5,3%	4,5%
2001-05	-1,1%	1,9%	0,4%
2006-07	-2,0%	0,4%	1,7%

Fonte: AMECO versão 24 de Abril de 2006

Poder do Ministro das Finanças sobre o Orçamento			
Quadro 2 (max=1)			
FORMULA PROVA IMPLM			
B	0,6	0,7	0,3
D	0,4	0,6	0,5
DK	0,0	0,8	0,5
E	0,4	0,8	0,8
EI	0,9	0,6	0,8
EL	0,1	0,8	1,0
F	0,4	0,9	1,0
I	0,4	1,0	0,8
L	0,9	0,4	0,5
NL	0,9	0,4	0,3
O	0,4	1,0	1,0
P	0,1	0,3	0,5
S	0,4	0,5	0,0
SF	0,3	0,4	0,3
UK	1,0	0,9	1,0

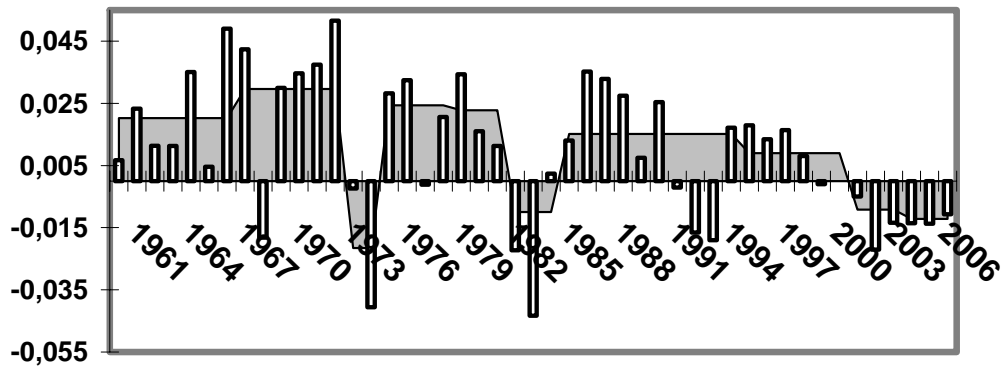
Fonte: citada na nota 33

Quadro 3 Produtividade industrial comparada

(EUA=1)	1990	prod/trab	humano	capital	PTF
E		0,61	0,66	1,08	0,85
P		0,20	0,51	1,02	0,38
1990/99	Y		H	K*Z	T*A
E		0,57	0,70	1,04	0,80
P		0,21	0,54	0,98	0,39
(países ricos=1)	Y		H	K	Z
EUA		1,24	1,12	0,84	1,03
EL		0,49	0,81	0,99	0,94
TU		0,41	0,56	0,94	0,70
P		0,26	0,61	0,88	0,94
	T		A	Z*T	H*A
EUA		1,05	1,20	1,08	1,34
EL		0,87	0,74	0,82	0,60
TU		0,88	1,34	0,62	0,75
P		0,94	0,55	0,88	0,34

Fonte: citada na nota 42

**Gráfico 1**  
**Convergência real**  
 (PIB relativo à média dos UE15 1961-2007  
 % p.a. e média por chefe de governo)



**Gráfico 2**  
**Depreciação real (custos salariais**  
**unitários relativos a 23 países**  
**concorrentes 1971-2007 % p.a. e média por**  
**chefe de governo)**

